La réforme Harper de l'assurance-emploi : une réforme brutale qui vise, en premier lieu, les travailleurs et les travailleuses de l'industrie saisonnière

Dans le cadre de la loi d'exécution du budget du printemps 2012 (C-38), une série de mesures visant l'assurance-emploi ont été adoptées et, ce faisant, sont venues modifier substantiellement de nombreux aspects de ce régime, allant même jusqu'à faire tomber des rouages et des protections historiques. Ces mesures sont les suivantes :

- redéfinition de l'emploi convenable et création de trois catégories de prestataires en y rattachant des droits et des obligations différents;
- abolition du conseil arbitral et du juge-arbitre et leur remplacement par de nouvelles instances d'appel;
- abolition des projets pilote visant les régions désignées (5 semaines de prestations supplémentaires et calcul du taux sur les 14 meilleures semaines);
- nouveau calcul du gain admissible;
- nouvelle méthode de calcul du taux de prestations à compter du 7 avril 2013.

Prenons ces mesures une à une pour mieux saisir la portée de ces changements.

1) Redéfinition de l'emploi convenable et catégorisation des prestataires

Depuis la création même du régime d'assurance-chômage en 1940, il y avait une définition, enchâssée dans la loi, de l'emploi convenable et de l'emploi non convenable. Cela régissait et encadrait les droits et les obligations d'un prestataire envers la Commission, ce qu'il devait faire comme recherche d'emploi, ce qu'il pouvait chercher comme emploi, et ce qu'il pouvait refuser…« *Pouvait* » car cette définition contenue dans la loi a été abrogée par le Parlement, à la fin juin 2012, lors de l'adoption de la loi d'exécution du budget (C-38). Ce faisant, 70 ans de jurisprudence sont partis à la poubelle!

Ainsi, concrètement, avant ces modifications, un prestataire d'assurance-emploi bénéficiait d'un <u>délai raisonnable</u> (variable selon le nombre d'années d'expérience de travail) pour chercher de l'emploi dans son secteur d'emploi habituel avec un salaire semblable. Cela référait au fait, aussi, qu'on pouvait refuser, de façon générale, un emploi qui offrait des conditions moins favorables que celles appliquées dans un secteur d'emploi semblable ou

différent. En d'autres mots, le travailleur en aéronautique mis à pied temporairement chez Bombardier pouvait refuser un travail d'agent de sécurité ou, le menuisier, refuser un emploi dans son domaine mais à 11,50$/l'heure, car moindre que le salaire offert par la moyenne des bons employeurs.

Cette partie de la loi ayant été abrogée, la ministre a déjà annoncé les mesures qu'elle compte mettre en application incessamment, par l'introduction d'une nouvelle réglementation. Cela devrait survenir au cours de l'automne 2012, par la seule publication des règlements.

On prévoit ainsi créer trois catégories de chômeurs, distinguant entre :
• les « travailleurs de longue date » : ils ont cotisé 7 des 10 dernières années et perçu moins de 35 semaines de prestations au cours des 5 dernières années;
• les « prestataires fréquents » : ils ont déposé au moins 3 demandes de chômage au cours des 5 dernières années, et reçu 60 semaines et plus de prestations; et
• les « prestataires occasionnels » : tous les autres.

Chacune de ces catégories ne disposera pas des mêmes droits et ne sera pas soumise aux mêmes obligations. Ce sont les nommés « prestataires fréquents » qui seront les premiers stigmatisés. Ainsi, dès la première semaine de chômage, ils devront élargir leur recherche d'emploi à tous les secteurs pour lesquels ils seraient qualifiés, avec réduction de salaire : pendant les 6 premières semaines, jusqu'à 80% du salaire horaire précédent; à partir de la 7^{e} semaine de chômage, à 70% de ce salaire.

Quant aux « travailleurs de longue date », s'ils pourront durant les 18 premières semaines de leur période de chômage continuer à chercher un emploi semblable à celui qu'ils occupaient, ils devront accepter une réduction du salaire horaire à 90%. Dès la 19^{e} semaine de chômage, ils devront élargir leur recherche d'emploi avec réduction du salaire horaire à 80%.

Quant aux « prestataires occasionnels », ils pourront exiger un emploi semblable à celui occupé précédemment mais seulement au cours des 6 premières semaines de chômage, avec réduction du salaire horaire à 90%. Après 7 semaines de prestations, ils devront élargir leur recherche d'emploi avec réduction du salaire à 80% et à partir de la 18^{e} semaine, ils seront assujettis aux mêmes normes que les « prestataires fréquents » (tout type d'emploi pour lequel ils seraient qualifiés, accompagné d'un salaire réduit à 70% du salaire horaire précédent).

Il faut le dire : ce sont les travailleurs et les travailleuses de l'industrie saisonnière, et de façon générale ceux et celles à statut temporaire, qui sont donc les premiers visés par ces nouvelles mesures. Observons que 27% des demandes de chômage présentées au Canada sont le fait de travailleurs saisonniers. Observons que ces travailleurs sont surtout concentrés dans l'Est du Canada, représentant 34% des prestataires d'assurance-emploi au Québec, 46% au Nouveau-Brunswick, 51% à Terre-Neuve, alors qu'ils ne sont que 19% en Ontario, 14% en Colombie-Britannique et 9% en Alberta. Observons que par le nombre, ils sont surtout au Québec : 40% de toutes les demandes de chômage présentées au Canada par des travailleurs et des travailleuses de l'industrie saisonnière sont au Québec.

Service Canada compte exercer une pression supplémentaire sur l'ensemble des prestataires d'assurance-emploi, plus particulièrement sur lesdits « prestataires fréquents », en misant sur un nouveau système appelé « Alerte Emploi ». Ce système sera chargé d'effectuer des suivis auprès des prestataires pour vérifier leurs recherches d'emploi et aussi les obliger à postuler sur ce genre d'emploi à rabais.

Avec cette abrogation de l'emploi convenable, et l'introduction prochaine d'une nouvelle réglementation, le gouvernement conservateur va couper les prestations à quiconque, prestataires dits fréquents et autres, refusera un emploi *cheap labor*, devenu dorénavant « emploi acceptable». Cela aura aussi des conséquences directes sur la sécurité économique des travailleurs et des travailleuses de l'industrie saisonnière, sur l'économie des régions, et aussi des conséquences sur le monde du travail, sur les conditions de travail et sur les salaires offerts.

2) Abolition du Conseil arbitral et du Juge-Arbitre

Le Conseil arbitral et le Juge-arbitre, les instances d'appel en place depuis les tout débuts du régime d'assurance-chômage sont abolies, et seront remplacées par un nouveau système d'appel qui sera en vigueur à compter du 1er avril 2013. Ces nouvelles instances sont le « Tribunal de la sécurité sociale » et la « Division des appels ».

Le Conseil arbitral était un tribunal administratif reposant sur un fonctionnement tripartite. En effet, en plus du président nommé par le gouvernement, il y avait 2 autres représentants, l'un du monde ouvrier (représentant des prestataires) et l'autre du milieu patronal (représentant des employeurs). Cette instance d'appel souple et accessible est abolie et sera remplacée par le Tribunal de la sécurité sociale où ne siègera qu'un seul commissaire, nommé par le gouvernement. Il y aura au total 78 de ces

décideurs, qui siégeront à plein temps, d'un « océan à l'autre ». La moitié d'entre eux aura le mandat de « pension de vieillesse » et l'autre moitié, l'assurance-emploi.

Au regard des articles 112 et 113 de la Loi d'assurance-emploi, dorénavant un prestataire voulant contester une décision de la Commission, devra commencer par demander, dans les 30 jours suivant cette décision, une révision administrative. C'est seulement après un éventuel maintien de la décision en « révision administrative » qu'un prestataire pourra faire appel au Tribunal de la sécurité sociale, toujours dans un nouveau délai de 30 jours. Rattaché à ce Tribunal, il y aura une « division générale du tribunal » qui examinera la demande d'appel et aura ce pouvoir de rejeter l'appel parce que « convaincue qu'il n'y a pas de cause, que le prestataire n'a aucune chance ». En quel cas, il sera possible de faire appel de ce « refus sommaire » à la « Division des appels ». Cette « Division des appels » est l'instance supérieure au « Tribunal de la sécurité sociale », un peu l'équivalent du Juge-arbitre, et pourra statuer sur ce refus et, éventuellement, permettre de revenir à la case départ et accorder ce droit d'appel devant le « Tribunal de la sécurité sociale ».

Un prestataire, un employeur ou encore la Commission qui aura été entendu en première instance, devant ce « Tribunal de la sécurité sociale », aura la possibilité de faire appel à un niveau supérieur, soit la « Division des appels », cette fois-ci dans un délai de 30 jours (auparavant le délai d'appel au Juge-arbitre était de 60 jours), mais seulement après avoir obtenu l'autorisation d'en appeler à ladite « Division des appels ».

Par ces nouvelles façons de faire, le gouvernement remplace non seulement les instances d'appel par de nouvelles, nettement moins démocratiques et moins accessibles, mais vient modifier radicalement les mécanismes d'appel. Les gens seront rapidement découragés de contester une décision, souvent au premier « sous-niveau » que représentera la « demande de révision », ou seront confrontés au rejet sommaire, à la permission d'en appeler, à la lourdeur du processus.

En 2010-2011, il y a eu près de 27 000 appels entendus devant le Conseil arbitral. Combien y en aura-t-il en 2013-2014 devant ce nouveau Tribunal de la sécurité sociale?

3) Abolition des projets pilote visant les régions désignées

Depuis 2004-2005, un certain nombre de projets pilote avaient été mis en place pour « adoucir » certains effets néfastes de la réforme de 1996

(réforme Axworthy). La majeure partie de ces projets visaient des régions désignées, soit les régions à haut taux de chômage. Au Québec, on parle de 6 régions administratives sur 12 :

- Bas Saint-Laurent / Côte-Nord;
- Centre du Québec;
- Chicoutimi-Jonquière;
- Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine.
- Nord-Ouest du Québec;
- Trois-Rivières;

C-38 a annoncé la fin des deux derniers projets pilote qui visaient ces régions désignées. Ainsi le projet pilote qui prolongeait la période de prestations de 5 semaines, et permettait aux travailleurs et travailleuses de ces régions d'éviter, en bonne partie, les effets du « trou noir », a pris fin le 15 septembre 2012. Non seulement, ces régions reviennent à la situation d'avant 2004, mais on y rajoute de nouveaux resserrements visant lesdits prestataires fréquents.

L'autre projet pilote en vigueur permettait, toujours pour les régions désignées, le calcul du taux de prestations sur les quatorze (14) meilleures semaines de l'année qui précède la demande de chômage. Ce projet pilote se terminera le 6 avril 2013, et sera remplacé par une nouvelle méthode de calcul du taux de prestations visant l'ensemble du Canada (voir la dernière partie du présent document).

Pour ces régions, il s'agit d'un véritable cheval de Troie. Ainsi, si les taux de chômage se maintiennent sensiblement au même niveau qu'actuellement, ces six (6) régions désignées vont voir leur taux de prestations calculé de la façon suivante :

- Chicoutimi-Jonquière et Trois-Rivières vont passer à un taux basé sur la moyenne des 20 meilleures semaines;
- Le Centre du Québec à 19 semaines;
- Le Bas Saint-Laurent / Côte-Nord, et le Nord-Ouest du Québec à 18 semaines.
- La Gaspésie-Ile-de-la-Madeleine à 15 semaines.

Par exemple, dans le Bas St-Laurent / Côte-Nord, un travailleur pourrait se qualifier avec 560 heures de travail accumulées sur 15 semaines et voir la moyenne établie en divisant par 18 (le nouveau dénominateur), alors que sous l'actuel projet pilote en vigueur depuis 2004, cette moyenne s'établit sur 14, ce qui bien sûr a une incidence certaine sur le montant qui sera versé.

4) Le gain admissible

Depuis le 5 août 2012, la Commission d'assurance-emploi impose une nouvelle façon de calculer le gain admissible, c'est-à-dire la part de revenu (ex. : travail à temps partiel) qu'il est permis de gagner durant une période de prestations de chômage.

Ce nouveau calcul est introduit dans le règlement de l'assurance-emploi sous forme de « projet pilote » et sera en vigueur jusqu'au 1er août 2015.

Le nouveau calcul, en bref, s'établit ainsi :

- Dès le premier dollar gagné, 50% de cette rémunération sera coupée des prestations. Il n'y a plus de plancher minimum. Auparavant, les prestataires bénéficiaient d'un plancher qui n'affectait pas leurs prestations, soit 25% du taux de prestations avec un minimum de 50$; c'était même devenu 40% avec un minimum de 75$.
  Ce nouveau calcul fera en sorte, par exemple, qu'une personne ayant travaillé à temps partiel, et gagné 150$ dans sa semaine, verra son chèque coupé de 75$, dans la semaine en cause.
- Pour rendre cette règle encore plus complexe, ce calcul du 50% sera établi sur un maximum de 90% du salaire moyen ayant déterminé le taux de prestations.
  Exemple : un salaire moyen de 600$ établit un taux de prestations de 330$. 90% de ce salaire moyen étant 540$ (90% de 600$), le maximum de la coupure ne pourra excéder 50% de ce 90%, soit 50% de 540$, c'est-à-dire 270$.
- De plus, ce qui excédera ce 90% du salaire moyen sera aussi retranché. Si dans notre exemple, une personne a gagné dans sa semaine 550$, on lui coupera 270$ (50% de 540$) et on lui coupera aussi ce qui excède le 540$, soit 10$. Au total, toujours dans cet exemple, la coupure de prestation sera de 280$.

Encore une fois, le gouvernement fédéral ajoute à la complexité de la loi. Dans ce cas-ci, il s'agit d'un véritable casse-tête où ceux qui reçoivent les prestations les moins élevées verront immédiatement celles-ci affectées à la baisse. Dans certains cas (taux de prestations élevé et gain de travail élevé), cette nouvelle mesure pourrait bénéficier au prestataire de quelques dizaines de dollars. De façon générale, avec cette nouvelle mesure, le rapport actuariel de l'Office de financement de l'assurance-emploi prévoit « économiser » quelque 90 millions de dollars, autant d'argent que les travailleurs et les travailleuses n'auront pas dans leurs poches.

Recul des conservateurs?
Il n'y a pas de recul sinon de la poudre aux yeux!

Le 5 octobre dernier, les conservateurs ont donné l'impression de reculer sur la mise en place de ce nouveau projet-pilote concernant le gain admissible. Soyons clairs : il n'y a pas de recul, sinon l'illusion créée.

L'annonce faite par les conservateurs ne vise que lesdits « prestataires admissibles ». Pour être un « prestataire admissible », il faudra avoir travaillé pendant une période de prestations comprise entre le 7 août 2011 et le 4 août 2012. Être admissible veut dire que cette personne pourra retourner aux règles d'avant, soit la règle du plancher de 40% du taux de prestations ou le premier 75$ intouchable.

Par contre, même admissible, ce « prestataire » devra en faire la demande mais seulement après le 6 janvier 2013, et selon des modalités encore une fois complexes s'apparentant à un mode d'emploi IKEA. Voici un extrait du communiqué de presse du Ministère : « à compter du 6 janvier 2013, les prestataires admissibles qui souhaitent revenir aux anciens paramètres pilotes devront en faire la demande dans les 30 jours suivant le versement de leur dernière prestation d'assurance-emploi. Dans le cas des périodes de prestations déjà terminées, les prestataires auront 30 jours à compter de l'instauration de cette option pour faire leur demande ».

5) À compter du 7 avril 2013, nouvelle méthode de calcul du taux de prestations

À compter du 7 avril 2013, un nouveau mode de calcul du taux de prestations sera établi pour l'ensemble du Canada. Ce nouveau mode de calcul va reposer sur la moyenne d'un « certain nombre » des meilleures semaines de la dernière année (l'année qui précède la demande de chômage aussi appelée la période de référence). Ce nombre de meilleures semaines sera fixé selon un dénominateur, c'est-à-dire un « diviseur », établi en fonction du taux de chômage régional. Cette norme variera entre 14 et 22 semaines.

Il est vrai que cette nouvelle façon de faire enlèvera certains irritants de l'actuelle méthode de calcul (période de base par exemple), ce qui devrait améliorer le calcul pour la plupart des régions, sauf pour les régions à haut taux de chômage qui bénéficiaient d'une mesure spéciale, un projet pilote, établissant le taux de prestations sur la base des 14 meilleures semaines. Ce dernier projet pilote, tel que précisé plus haut, prendra fin le 6 avril 2013.